

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LỚN VỀ CẢI CÁCH QUẢN TRỊ QUỸ TIỀN TỆ QUỐC TẾ (IMF)

Chu Đức Dũng *

Từ khi đi vào hoạt động năm 1947 đến nay, Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã có những cải cách nhằm thích ứng với những thay đổi sâu sắc của bối cảnh quốc tế, nhất là hệ thống tài chính - tiền tệ quốc tế. Tuy nhiên, những cải cách ấy là chưa đủ. Từng là thiết chế quan trọng, ưu việt của hợp tác tài chính quốc tế, nhưng hiện nay IMF đang đứng trước nhiều phê phán, những yêu cầu cải cách căn bản. Bài này xem xét cải cách thể chế IMF trên một lĩnh vực quan trọng của nó là lĩnh vực quản trị, trong đó tập trung vào một số vấn đề lớn: (1) Phân bổ quyền bỏ phiếu của các nước thành viên IMF cho phù hợp với thực tế mới của kinh tế thế giới; (2) Cải cách cơ cấu quản lý IMF; và (3) Xử lý tốt hơn sự phối hợp giữa các tổ chức định ra chương trình nghị sự khác nhau bên ngoài với các cơ quan quản trị của IMF.

1. Tầm quan trọng của cải cách quản trị IMF

Mặc dù IMF đã có nhiều đóng góp lớn trong việc giải quyết các vấn đề mà hệ thống kinh tế và tài chính toàn cầu phải đối mặt trong nhiều thập kỷ qua, cải cách IMF đã là chương trình nghị sự của các nhà làm chính sách quốc tế ít nhất từ đầu những năm 1970, khi Hệ thống Bretton Woods sụp đổ.

Khi nhậm chức Tổng giám đốc IMF vào năm 2007, ông Dominique Strauss-Kahn đã cảnh báo ban lãnh đạo của IMF rằng “rủi ro lớn nhất lúc này chính là sự tồn tại của IMF”. Đúng vậy, từng một thời là thiết chế chủ chốt của hợp tác tiền tệ quốc tế đa phương, IMF đã phải đối mặt với *cuộc khủng hoảng bản sắc, với một tương lai không chắc chắn*. Vai trò của nó đang bị đặt thành vấn đề: vai trò giám sát để bảo đảm sự ổn định của hệ thống tiền tệ quốc tế thì tỏ ra không chắc chắn, các khoản cho vay mới hiện ít ỏi; vai trò tư vấn chính sách đứng trước nhiều phê phán và bị mờ đi, quản trị IMF bị coi là “lỗi thời và mang tính phong kiến”,...

Về hoạt động giám sát của IMF, nổi lên một số hạn chế lớn là: (1) Nội dung giám sát của IMF còn bất cập, hiệu lực giám sát thấp, nhất là đối với các nước giàu; (2) Các tư vấn chính sách của IMF thường thiếu công tâm, xuất phát từ lợi

* Tiến sỹ, Viện Kinh tế và Chính trị thế giới.

ích của các nước giàu, của các ngân hàng và định chế tài chính phương Tây, nhiều khi còn làm phương hại cho các nước đang phát triển bị khủng hoảng; (3) Thiếu cơ chế giám sát và phối hợp chính sách kinh tế vĩ mô đối với các nền kinh tế quan trọng của hệ thống kinh tế tài chính toàn cầu như Mỹ, EU, Nhật Bản và Trung Quốc; (4) Thiếu sự giám sát đối với khu vực tài chính tư nhân và tự do hoá tài chính; (5) Chậm trễ trong việc nghiên cứu và xử lý các mất cân bằng của hệ thống dự trữ tiền tệ quốc tế...

Về hoạt động cho vay: Phương thức cho vay của IMF là ưu đãi có điều kiện, nghĩa là cho vay thấp hơn lãi suất thị trường để đổi lại những biện pháp cải cách cơ cấu và chương trình tự do hoá kinh tế. Phương thức này trong nhiều trường hợp tỏ ra kém hiệu quả về kinh tế do ít phù hợp với điều kiện kinh tế đặc thù của nước đi vay, gây ra tâm lý ỷ lại vào các khoản cứu trợ, hoặc gây phản cảm về chính trị - xã hội tại các quốc gia tiếp nhận vốn vay do các điều kiện ràng buộc và kém bền vững xét về nguồn lực tài chính của IMF. Mặt khác, IMF tập trung hoạt động vào các khoản cho vay khắc phục khủng hoảng, mà phần nhiều ở một số nước riêng lẻ và các hoạt động thứ yếu khác, trong khi lẽ ra nó cần tập trung nhiệm vụ chính là bảo đảm sự ổn định của hệ thống tiền tệ - tài chính toàn cầu, vào phòng ngừa khủng hoảng, nhất là ở tầm toàn cầu. Cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á năm 1997 - 1998 và cuộc khủng hoảng hiện nay của hệ thống tài chính toàn cầu cho thấy yếu kém lớn của IMF trong công tác giám sát, dự báo, khắc phục khủng hoảng.

Những hạn chế đó phần nhiều phát sinh từ những bất cập trong quản trị IMF. IMF liên tiếp đảm nhận những nhiệm vụ mới, trong khi đó, khuôn khổ quản trị của nó gần như không thay đổi kể từ khi được thành lập vào năm 1944. Cơ chế ra quyết định của IMF thay đổi tương đối chậm kể từ khi thành lập cho đến nay. Số lượng phiếu bầu của các thành viên IMF được tính toán dựa trên mức đóng góp của một nước đối với kinh tế toàn cầu. Mỹ được trao tới 18,7% trong tổng số phiếu bầu, trong khi các nước EU chiếm hơn 30%. Tỷ lệ phiếu bầu đó mang đến cho Mỹ quyền phủ quyết đối với mọi quyết định quan trọng của IMF - điều mà nhiều nước cho là không công bằng và dân chủ. Nhiều nước thành viên coi IMF không khác nhiều G7, hoặc là "sự kéo dài của G7", thậm chí của G2, tức là coi IMF không có tính hợp pháp (legitimacy).

Kể từ đó cho tới nay, nhiều nền kinh tế đang phát triển, tiêu biểu là Brazil, Trung Quốc và Ấn Độ, đã đạt được mức tăng trưởng vượt bậc. Nhưng thực tế đó không được phản ánh trong cơ cấu quyền lực của IMF. Sự phân bổ không cân bằng hạn ngạch, tiếng nói tương đối của các thành viên bên trong IMF, cũng như *cách thức mà cơ cấu đó hoạt động* và những nhân tố khác đã làm cho các cổ đông của nó đặt vấn đề về tính hợp pháp của IMF. Nếu một tổ chức không có cơ sở

hợp pháp và không được các bên liên quan coi là hợp pháp, nó sẽ không có thẩm quyền và sự tin tưởng để thực thi sứ mệnh của mình.

Tuy nhiên, với cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu đang diễn ra, IMF lại trở thành trung tâm chú ý, được kỳ vọng có *một vai trò mới, là vị cứu tinh số một cho nền kinh tế thế giới*. Tại cuộc họp của các nguyên thủ quốc gia nhóm G20 kết thúc hôm 2/4/2009 tại London, IMF được đồng thuận thừa nhận có vai trò tích cực hơn trong việc: tăng cường hợp tác quốc tế, giám sát kinh tế toàn cầu; theo dõi chính sách của các nền kinh tế phát triển lớn cũng như các nước nghèo hơn; can thiệp vào khu vực tài chính, hợp tác với khu vực tư nhân; tăng cường chức năng xúc tiến các pháp quy và tiêu chuẩn quốc tế thông qua nhiều công cụ khác nhau; đề cao nhiệm vụ dự báo khủng hoảng, cảnh báo khi nhận thấy những chính sách nguy hiểm; tái xác định nhiệm vụ hỗ trợ kỹ thuật, hỗ trợ phát triển, hỗ trợ tài chính cho các nước gặp khó khăn về tài chính,... Ngân quỹ của IMF cũng đã được quyết định tăng lên gấp 3, từ mức 250 tỷ USD lên mức 750 tỷ USD, đồng thời IMF còn được phát hành thêm 250 tỷ USD quyền rút vốn đặc biệt (SDR). Một phần số tiền này được dự kiến sẽ cho những quốc gia gặp khó khăn về tài chính vay, một phần được dùng để tăng cường thanh khoản nói chung cho nền kinh tế toàn cầu¹.

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đang diễn ra, một mặt không làm mờ đi các vấn đề quản trị IMF, mặt khác một lần nữa đòi hỏi cấp thiết phải cải cách quản trị IMF. Vấn đề lớn đặt ra lúc này là liệu IMF có thể hoàn thành nhiệm vụ được trao? IMF muốn đóng vai trò nói trên cần được các thành viên ủng hộ mạnh mẽ. Để bảo đảm sự ủng hộ của toàn thể các thành viên, nhân tố quan trọng nhất mà IMF cần phải tính đến là quản trị của IMF. Lĩnh vực quản trị của IMF cần thiết phải thay đổi thực sự để tăng cường hiệu lực và hiệu quả, tăng tính hợp pháp của IMF.

Truman đánh giá rằng, cải cách IMF phải bao gồm 6 bộ phận liên quan đến trách nhiệm và các hoạt động của IMF (quản trị IMF; giám sát tốt hơn các chính sách của các nước quan trọng trong hệ thống; vai trò trung tâm của IMF trong các cuộc khủng hoảng tài chính quốc tế; xác định lại trọng tâm can dự vào các nước thu nhập thấp; tăng cường chú ý tới các vấn đề tài khoản vốn và khu vực tài chính; dự kiến tạo các nguồn tài chính bổ sung), trong đó *quản trị là bộ phận cần được cải*

¹ Thông cáo chung của Hội nghị Thượng đỉnh G20, London, 4/2009 (*Global plan for recovery and reform: the Communiqués from the London Summit*). <http://www.londonsummit.gov.uk/en/summit-aims/summit-communique/>

cách cấp bách nhất, vì một khi IMF đã bị tổn thương về tính hợp pháp, nó phải được cải cách ngay lập tức, từ đó mới có thể thực hiện sứ mệnh chính của nó.²

2. Phân bổ lại quyền bỏ phiếu của các nước thành viên IMF

Quyền bỏ phiếu của mỗi thành viên IMF trong các quyết định của IMF biểu thị sự chia sẻ quyền lực giữa các thành viên, bao gồm hai bộ phận: Mỗi thành viên IMF có 250 phiếu bầu cơ bản, cộng với số lượng phiếu bầu tỷ lệ thuận theo hạn ngạch của mình (mỗi 100.000 SDR hạn ngạch = một phiếu bầu). Trong những năm qua, *hệ thống hạn ngạch và quyền bỏ phiếu tại IMF đã tạo nên những lệch lạc, dẫn đến tình trạng không công bằng* - nếu vấn đề này không được xử lý sẽ làm giảm tính hợp pháp của IMF. Một nhóm 24 nước công nghiệp kiểm soát 60% số phiếu, trong khi 160 nước khác (hơn 85% số thành viên) chỉ chiếm 40%. Các hạn ngạch đó đã nhiều lần được điều chỉnh nhằm phản ánh tầm quan trọng kinh tế và tài chính của các nước thành viên trong nền kinh tế thế giới, song việc xem xét lại hạn ngạch đã không theo kịp với các diễn biến toàn cầu. Do vậy, nhiều nước thuộc nền thị trường đang nổi lên đang bị ấn định sức mạnh bỏ phiếu quá thấp tại IMF.³

Sau nhiều năm thảo luận sôi nổi, tại Hội nghị hàng năm của IMF tại Singapore tháng 9/2006, Ban Giám đốc IMF đã tán thành “kế hoạch cải tổ quan trọng nhất của IMF trong 60 năm qua” (phát biểu của Chủ tịch Ủy ban Tài chính - Tiền tệ Quốc tế IMF IMFC, Bộ trưởng Tài chính Anh Gordon Brown), nhằm tạo thêm thế mạnh cho các nền kinh tế đang phát triển và bảo đảm uy tín của IMF. Theo Nghị quyết của Ban Giám đốc IMF được chấp nhận ở hội nghị này, hạn ngạch của Trung Quốc, Hàn Quốc, Mexico và Thổ Nhĩ Kỳ tại IMF sẽ được tăng lên và IMF sẽ sớm nghiên cứu *một công thức hạn ngạch mới* “để chỉ đạo việc đánh giá tính thích hợp của hạn ngạch của các thành viên tại IMF và cung cấp cơ sở cho việc tái cân bằng các hạn ngạch và khuyến nghị lên Hội đồng Thống đốc không chậm hơn thời điểm diễn ra hội nghị hàng năm 2008”. Nghị quyết cũng dự kiến rằng, Hội đồng Thống đốc IMF “sẽ xem xét phân phối sự tăng lên của hạn ngạch nhằm phù hợp hơn phần hạn ngạch của mỗi nước thành viên với vị thế tương đối của nó trong nền kinh tế thế giới, đồng thời bảo đảm rằng IMF có đủ phương tiện thanh toán thích hợp để thực hiện các mục tiêu của mình”.⁴

² Edwin M. Truman (2006): *A Strategy for IMF Reform*, Policy Analyses in International Economics 77, IIE, February, 124 pp.

³ Alexander Shakow (2005): *Review of GPG Lead Institutions*, A Paper Prepared for the Secretariat of the Independent Task Force on Global Public Good.

⁴ IMF (2006): *IMF Board of Governors Approves Quota and Related Governance Reforms*, Press Release No. 06/205, September 18.

Tiếp đến, ngày 7/4/2008, Hội đồng Thống đốc IMF đã thông qua kế hoạch cải cách hạn ngạch với các nội dung chính: (1) Lập một công thức tính hạn ngạch mới, theo đó, hạn ngạch của một nước phụ thuộc vào 4 biến số, trong đó biến số quy mô GDP quy định đến 50%, độ mở cửa - 30%, khối lượng dự trữ ngoại tệ - 5%... Trong biến số quy mô GDP, 60% là GDP theo tỷ giá thị trường và 40% là GDP theo tỷ giá sức mua tương đương (PPP); (2) Tăng hạn ngạch cho 54 nước có hạn ngạch thấp hơn hạn ngạch theo công thức hạn ngạch mới, với mức tăng từ 12% đến 106% tùy từng nước; (3) Lần đầu tiên kể từ 1944, tăng gấp 3 số phiếu bầu cơ bản nhằm tăng tiếng nói của các nước thu nhập thấp, và quyết định từ nay về sau sẽ bảo đảm ổn định tỷ phần của số phiếu bầu cơ bản trong tổng số quyền bỏ phiếu; (4) Khu vực châu Phi được thêm một ghế trong Ban Giám đốc IMF. (5) Quy định 5 năm một lần⁵ sẽ rà soát lại hạn ngạch và số phiếu bầu.

Gói cải cách này sẽ có hiệu lực khi được các nước thành viên đại diện cho ít nhất 85% tổng số phiếu bầu phê chuẩn. Tính đến ngày 23/10/2009, đã có 42 nước đại diện cho 64% tổng số phiếu bầu phê chuẩn.

Kết quả chính của gói cải cách này là có được chế độ hạn ngạch được IMF đánh giá là “hướng tới tương lai, năng động, sự hiện diện của các thành viên tại IMF được điều chỉnh theo những thay đổi của nền kinh tế toàn cầu” và “công thức tính hạn ngạch mới đơn giản hơn, minh bạch hơn công thức cũ, nó là một bước tiến trong việc hiện đại hoá cơ cấu hạn ngạch và làm tăng tính hợp pháp của IMF”. Theo gói cải cách này, phiếu bầu của 135 nước thành viên sẽ tăng lên và thay đổi này sẽ dẫn đến việc chuyển 5,4 điểm phần trăm tổng số phiếu bầu cho các nước có hạn ngạch thấp hơn so với công thức mới (trong đó các nền kinh tế thị trường mới nổi được thêm 4,9 điểm phần trăm). Quyền bỏ phiếu của Mỹ và các nước phương Tây giảm từ 59,5% xuống 57,9%; quyền cho các nước đang phát triển tăng từ 40,4% lên 42,1%.⁶

Điều này đã đánh dấu thắng lợi bước đầu của cuộc đấu tranh lâu dài của các nước đang phát triển giành tiếng nói lớn hơn trong IMF. Tuy nhiên, sự thay đổi này rõ ràng là chưa thoả đáng vì quá nhỏ, chưa tương xứng với những lời kêu gọi cải tổ IMF lâu nay vì:

Thứ nhất, việc tăng phiếu bầu cơ bản, tiêu chí phản ánh nguyên tắc bình đẳng giữa các nước, là cơ chế thích hợp cho phép các nước nghèo trong IMF có tiếng nói lớn hơn trong IMF. Khi IMF được thành lập, phiếu bầu cơ bản chiếm

⁵ Phát biểu tại Hội nghị cấp Bộ trưởng lần thứ 20 của IMF và Ủy ban Tài chính Tiền tệ quốc tế IMFC, Phó Thống đốc Ngân hàng Trung ương Trung Quốc Dịch Cương kêu gọi, IMF nên xây dựng một cơ chế điều chỉnh tự động đối với hạn ngạch, nhằm kịp thời phản ánh sự thay đổi vị trí kinh tế của các nước.

⁶ IMF (2008): *IMF Board of Governors Adopts Quota and Voice Reforms by Large Margin*, Press Release No. 08/93, April 29.

11,3% tổng số quyền bỏ phiếu. Phiếu bầu cơ bản đã không thay đổi từ đó và với sự tăng hạn ngạch diễn ra theo thời gian, gần đây nó chỉ chiếm 2,1% tổng số quyền bỏ phiếu, do đó việc tăng gấp ba số phiếu bầu cơ bản theo cải cách mới nói trên *không dẫn đến nhiều thay đổi* trong tương quan về quyền bầu cử giữa nhóm các nước giàu và nhóm các nước nghèo.

Thứ hai, với việc nắm trên 15% tổng số quyền bỏ phiếu, Mỹ vẫn giữ quyền phủ quyết đối với các quyết định quan trọng tại IMF.

Thứ ba, sự điều chỉnh hạn ngạch của các thành viên do áp dụng công thức tính hạn ngạch mới cũng không lớn. Truman cho rằng, cần xét lại công thức được gọi là mới này, vì công thức đó vẫn được thiết kế theo hướng có lợi cho các nước công nghiệp truyền thống, nên quyền bỏ phiếu của các nước này ít giảm sút, trong khi lẽ ra phải làm theo hướng ngược lại, phải chuyển ít nhất 10 điểm phần trăm quyền bỏ phiếu của các nước này sang cho các nước còn lại. Còn bất cập nữa là, thương mại giữa các nước EU vẫn tiếp tục được tính để đo độ mở cửa của các nền kinh tế này, từ đó tiếp tục cho phép EU, với hạn ngạch tổng cộng trên 30% tổng số, cùng với Mỹ là đủ để nắm quyết định đa số trong IMF.⁷

Tóm lại, những thay đổi về việc tăng quyền bỏ phiếu là một bước đi đúng hướng, nhưng chưa đủ và IMF vẫn là một câu lạc bộ của các nước công nghiệp.

Ngoài hạn ngạch, các khía cạnh khác của vấn đề tiếng nói của các nước thành viên cũng đã bước đầu được quan tâm, như việc thêm một ghế trong Ban Giám đốc IMF cho các nước châu Phi. Tuy nhiên, như thế chưa đủ và còn nhiều vấn đề khác vẫn chưa có bước tiến.⁸

Thứ nhất, về quy mô của Ban Giám đốc IMF: Nhiều ý kiến cho rằng, Ban Giám đốc IMF gồm 24 thành viên là quá lớn, thu gọn lại sẽ hữu hiệu hơn. Một số nước (trong đó có Mỹ) đang đề xuất giảm quy mô của Ban Giám đốc từ 24 thành viên hiện nay xuống còn 20, nhằm tăng tính hiệu quả trong hoạt động. Đề xuất này không được các thành viên EU ủng hộ, vì ảnh hưởng đến địa vị của họ trong Ban Giám đốc.

Thứ hai, về vị thế của EU trong Ban Giám đốc IMF: Các nước EU chiếm 8 trong số 24 ghế của Ban Giám đốc IMF và được cử đại diện trong một khu vực bầu cử khác. Đây là một vấn đề lỗi thời cần được điều chỉnh. Nhiều đề xuất cho rằng, EU cần chấp nhận giảm hạn ngạch và giảm đại diện của mình trong Ban Giám

⁷ Edwin M. Truman (2009): *Governance of the Bretton Woods Sisters: Making Progress on the Agenda*, Peterson Institute for International Economics, March 4.

⁸ Boorman, J. (2008): *Reform of the Global Financial System and the Role of the International Monetary Fund*, Emerging Markets Forum.

đốc không nhiều hơn 3 ghế. Việc giảm số ghế của các nước châu Âu sẽ tạo chỗ để bổ sung đại diện của các nước khác từ thế giới thứ ba (ví dụ, châu Phi với 43 nước mà chỉ có 2 ghế giám đốc điều hành). Tuy nhiên, trong tình hình hiện nay, *nếu không có thiện ý của các nước châu Âu*, hầu như không thể có cải cách thực sự về vấn đề này.

Thứ ba, về phương thức bỏ phiếu: Theo Điều lệ IMF, các vấn đề không quan trọng chỉ cần thông qua với đa số phiếu thường, tuy nhiên nhiều quyết định phải được thông qua với đa số tuyệt đối từ 75% đến 85% tổng số phiếu bầu. Ví dụ, quyết định về việc mua, bán vàng dự trữ, hay phân bổ SDR, thay đổi tỷ lệ đóng góp vốn... cần phải có sự nhất trí của 85% số phiếu bầu. Như vậy, với tỷ lệ 17,1% tổng số phiếu (2008), Mỹ hoàn toàn có thể phủ quyết các quyết định quan trọng của IMF, hoặc liên kết với các nước đồng minh thân cận có thể phủ quyết nhiều quyết định khác của IMF, nếu quyết định này không phù hợp với lợi ích của họ.

Để góp phần phản ánh tốt hơn tiếng nói của các nước nghèo, giảm quyền lực phi lý của một số cổ đông lớn trong IMF, chính đốn “sự thâm hụt về tính hợp pháp” trong IMF và phục hưng tinh thần sở hữu IMF trong toàn bộ các thành viên, hiện có đề nghị giảm yêu cầu về “đa số đặc biệt” từ 85% hiện nay xuống 70%, đồng thời *áp dụng phương thức bỏ phiếu theo đa số kép* (double majority voting) trong IMF, như đề nghị sửa đổi Điều lệ IMF về một đa số kép (85% phiếu bầu và 60% số nước thành viên). Cũng có đề xuất xem xét bỏ phiếu theo đa số kép khi lựa chọn Tổng giám đốc IMF và Chủ tịch IMFC, cũng như trong các quyết định chính sách then chốt, thậm chí trong phê chuẩn các vụ cho vay lớn. Tổng Giám đốc Strauss-Kahn trong tuyên bố trước Ban Giám đốc ngày 20/9/2007: “Hệ thống bỏ phiếu đa số kép (hạn ngạch và số ghế) là cách thức tốt hơn để bảo đảm rằng, các quyết định then chốt cần một mức độ đồng thuận nhất định”.

3. Cải cách cơ cấu quản lý IMF

Cơ cấu quản lý IMF được quy định rõ trong Điều lệ IMF, gồm các yếu tố chính: (i) *Hội đồng Thống đốc* (Board of Governors) gồm 186 đại diện của các chính phủ thành viên, ra các quyết định lớn như về hạn ngạch, phân bổ SDR, bán vàng... và *chịu trách nhiệm chung về hoạt động của IMF*; (ii) *Ban Giám đốc* (Executive Board) gồm 24 thành viên, với một Tổng Giám đốc (Managing Director), ba Phó Tổng Giám đốc, cùng với một bộ máy công chức quốc tế, chịu trách nhiệm “*điều hành hoạt động của IMF*” và *đưa ra phần lớn các quyết định hoạt động*; (iii) *Ủy ban Tiền tệ và Tài chính Quốc tế* được lập ra với tư cách như là cơ quan tư vấn, nhưng trên thực tế cũng có quyền lực; (iv) Các cán bộ quản lý vận hành công việc hàng

ngày của IMF theo “sự chỉ đạo” của Ban Giám đốc; (v) Các nhân viên hoạt động dưới sự chỉ đạo của các cán bộ quản lý.

Tuy nhiên, IMF đang thiếu các cơ chế và quy trình rõ ràng để bảo đảm sao cho các cơ quan trên, nhất là Ban Giám đốc và Tổng Giám đốc, có thể thực thi trách nhiệm của mình phù hợp với các yêu cầu thực tiễn quản trị. Các vấn đề lớn đang cần được điều chỉnh là:

Thứ nhất, phương thức tuyển chọn Tổng Giám đốc IMF không dân chủ và minh bạch. Ban Giám đốc IMF, theo Điều lệ, “lựa chọn Giám đốc điều hành” và có thể miễn nhiệm Tổng Giám đốc. Nhưng cho đến nay thực chất không phải như vậy. Theo thoả thuận ngầm giữa Mỹ và châu Âu từ hơn 60 năm trước, một người châu Âu sẽ được lựa chọn làm Tổng Giám đốc IMF (còn Chủ tịch WB là người Mỹ). Độc quyền nắm ghế Tổng Giám đốc, châu Âu cũng thường nắm ghế Chủ tịch IMFC. Khi Koeler đứng đầu IMF năm 2000, quy trình bầu chọn bị kéo dài và căng thẳng. Do thất bại này, *các nhóm công tác* đã được các Ban Giám đốc cả ở IMF lẫn WB thành lập để rà soát lại các quy trình bầu chọn. Các nhóm đó đã đệ trình báo cáo cho các Ban Giám đốc của hai thiết chế này vào tháng 4/2001, trong đó đề ra các bước cải cách quy trình lựa chọn Tổng Giám đốc, song, *không thể đưa ra bộ tiêu chí rõ ràng cho việc bầu chọn lãnh đạo IMF/WB*. Năm 2007, Ban Giám đốc IMF lại đặt lại việc rà soát này và tháng 7/2007 đã mở ra quy trình lựa chọn ứng cử viên từ toàn thể thành viên IMF, song Mỹ và EU không sẵn sàng chấp nhận.

Quy trình này đã bị phê phán là không thể chấp nhận về mặt chính trị và đã lỗi thời. Hơn nữa, truyền thống này nên chấm dứt nhằm thừa nhận sức mạnh ngày càng tăng của các nền kinh tế đang nổi. Hiện nay sức ép mở cửa quy trình tuyển chọn này đang tăng lên. Đáng chú ý là, Hội nghị Thượng đỉnh G20 tháng 4/2009 đã đạt được sự nhất trí rằng trong tương lai sẽ bãi bỏ thông lệ để người Mỹ và châu Âu nắm WB và IMF.

Nhiều ý kiến cho rằng, quy trình tuyển chọn mới cần dựa vào hai nguyên tắc then chốt: dựa theo năng lực cá nhân của ứng cử viên (nhất là không xem xét nguồn gốc quốc gia) và theo quy trình minh bạch, mở cửa. Cần đưa ra nhiều ứng viên để các chính phủ và các quan sát viên bên ngoài đánh giá để lựa chọn ứng viên tốt nhất. Ban Giám đốc cần áp dụng phương thức đa số kép (số nước và số phiếu) trong việc bầu chọn Tổng Giám đốc.⁹ Không chỉ việc tuyển chọn Tổng Giám đốc IMF, việc tuyển chọn các Phó Tổng Giám đốc và các vị trí quản lý khác trong IMF cũng cần được thay đổi theo hướng minh bạch và dân chủ hơn.

⁹ Edwin M. Truman (2009), tđđ.

Thứ hai là những bất cập và không rõ ràng trong vai trò của Ban Giám đốc IMF. Điều lệ IMF có quy định rõ là Tổng Giám đốc hoạt động dưới sự chỉ đạo của Ban Giám đốc, song trên thực tế, không ai thực sự đánh giá được hiệu quả điều hành của Ban Giám đốc thực sự đến chừng mực nào, hoặc Tổng Giám đốc và giới quản lý thực hiện sự chỉ đạo đó như thế nào. Ví dụ, sự chỉ đạo đối với giới quản lý và các nhân viên về các vấn đề chính sách được nêu trong các biên bản thảo luận trong Ban Giám đốc, song các biên bản này thường là “sản phẩm” của sự thất bại trong việc tìm kiếm sự đồng thuận trong Ban Giám đốc và bao gồm những ý kiến khác nhau, hoặc thiếu rõ ràng. Điều này cũng gây khó khăn cho việc đánh giá hiệu quả của giới quản lý trong thực hiện sự chỉ đạo, cũng như về việc đòi hỏi giới quản lý minh bạch. Tương tự đối với vai trò giám sát của Ban Giám đốc IMF. Ban này không chỉ là cơ quan giám sát như ở công ty bình thường, mà là tác nhân chính trong hầu hết các quyết định của IMF. Ban Giám đốc IMF hầu như nắm mọi quyết định then chốt trong IMF. Về giám sát, nó kết thúc cuộc kiểm tra với một quyết định thể hiện quan điểm của IMF về các chính sách kinh tế của một nước. Về cho vay, nó rà soát hiệu quả, phê chuẩn các chương trình và cấp vốn vay hỗ trợ chương trình đó. Ban Giám đốc sẽ quyết định IMF dùng công cụ tài chính nào, các quyền giám sát và khuyến nghị các quyết định then chốt về hạn ngạch, phân bổ SDR, bán vàng... lên Hội đồng Thống đốc. Ngay trong các lĩnh vực mà nó không quyết định, như phân bổ hỗ trợ kỹ thuật, nó định kỳ rà soát và đánh giá các quyết định của giới quản lý. Tình hình trên làm cho vai trò giám sát của Ban Giám đốc IMF phức tạp hơn, vì nó cũng là người thực thi trực tiếp những gì cần giám sát, làm phức tạp hoá việc thiết kế trách nhiệm và tính giải trình trong IMF - hai nhân tố then chốt của mọi hệ thống quản trị.¹⁰

Thứ ba, vai trò và trách nhiệm của từng Giám đốc điều hành (executive directors) chưa được xác định rõ. Các vị giám đốc này thường khoác hai cái mũ: cái mũ thứ nhất là đại diện của một nước hay một nhóm các nước đã chỉ định họ, cái thứ hai là một công chức của IMF. Từ đó dẫn đến sự xung đột giữa hai vai trò của anh ta. Do vai trò nhị nguyên này chưa bao giờ được thiết kế rõ, nên cũng thật khó phân xét trách nhiệm và tính giải trình của họ. Để giải quyết vấn đề này, Thống đốc Ngân hàng Trung ương Anh (Bank of England) gần đây đã đề xuất loại bỏ cách tổ chức Ban Giám đốc IMF “theo cư trú” (đại diện cho các nước hoặc nhóm nước) hiện nay, thay nó bằng một nhóm các nhà hoạch định chính sách “không theo cư trú”¹¹. Đề xuất này có thể làm tăng sức mạnh cho Ban Giám đốc IMF, giúp nó có thể đưa ra

¹⁰ Boorman, J. (2008): *lđđ*.

¹¹ Ngaire Woods (2007): *Power Shift - Do we need better global economic institutions?* Institute for Public Policy Research (IPPR) London, January www.ippr.org.

định hướng chiến lược cho IMF và bảo đảm giám sát hữu hiệu hơn đối với giới quản lý và nhân viên của IMF.

4. Vai trò của các tổ chức định chương trình nghị sự

Có một số tổ chức bên ngoài các cơ quan của IMF có ảnh hưởng đến các chính sách và các quyết định của IMF, như G7/8, và gần đây là G20, các tổ chức xã hội dân sự, cộng đồng tài chính tư nhân và các cơ quan hữu quan khác... Quan hệ này là khía cạnh quản trị IMF “từ bên ngoài”.

Ví dụ, quan hệ giữa IMF với G7/8, gần đây là G20. Các quyết định của chúng tác động một cách cơ bản đến phương thức mà IMF vận hành, đến trách nhiệm của lãnh đạo các cấp trong IMF. Có thể, đây là khía cạnh tích cực theo nghĩa lôi cuốn tốt hơn các chuyên gia cao cấp từ các nước vào các vấn đề của IMF, giải quyết các khác biệt về quan điểm... Nhưng, sự lấn lướt của các cơ quan định chương trình nghị sự khác nhau đó cũng tác động đến giới quản lý và nhân viên IMF và đặt ra vấn đề: *Liệu nó có làm xói mòn quyền lực của Ban Giám đốc IMF và vai trò của các giám đốc? Các nhân viên IMF tương tác thế nào với các tổ chức đó và với Ban Giám đốc IMF? Làm thế nào tối ưu hoá những chỉ dẫn của các nhóm bên ngoài cho IMF trong khi đồng thời bảo đảm tính công khai thích hợp cho tất cả các tổ chức đó?* Hơn nữa, thay đổi tiếng nói và phiếu bầu của các nước thành viên trong IMF là chưa đủ để giải quyết vấn đề về tính đại diện, khi mà các vấn đề về các cơ quan định chương trình nghị sự bên ngoài đó chưa được làm rõ.

G7/8 đã đóng vai trò “chỉ đạo” quan trọng nhất cho IMF đến nay. Song, G7/8 chỉ đại diện cho lợi ích của các nền kinh tế phát triển lớn nhất, từ đó làm giảm tính hợp pháp của IMF, vì các thành viên G7 được coi là thông qua IMF để theo đuổi chương trình nghị sự riêng của mình. *Việc chuyển vai trò đó sang G20 vừa qua có thể coi là một bước bảo đảm tính hợp pháp lớn hơn và nâng cao hiệu lực của IMF.* Bởi vì, các thành viên G20 chiếm 2/3 dân số thế giới, gần 90% GDP toàn cầu, khoảng 85% thương mại và đầu tư quốc tế và 60% người nghèo của thế giới. Do đó, G20 gần như đại diện cho toàn thể hội viên IMF, kết nối cả quan điểm của các nước phát triển lẫn các nền kinh tế mới nổi và nắm bắt tốt ảnh hưởng đang tăng của các nền kinh tế mới nổi đang phát triển nhanh. Với tư cách đó, nó là một công cụ hùng mạnh đầy tiềm năng để thúc đẩy cuộc đối thoại trong một nhóm đại diện cho các chính phủ thành viên, để đạt được nhất trí giữa các nền kinh tế then chốt trên các vấn đề thuộc về lợi ích chung, và có điều kiện quan tâm thích đáng đến các nền kinh tế đang nổi lên.

Tổng thư ký Liên hợp quốc Ban Ki-moon cũng cho rằng, việc G20 trong vai trò điều phối hoạt động hợp tác quốc tế là một bước đi thích hợp hiện nay, tạo ra “cơ hội cải thiện hệ thống quốc tế”. Theo ông, còn hơn 170 nước bên ngoài nhóm

này, song “các vấn đề lớn ngày nay có thể được giải quyết trong các diễn đàn khác nhau, với quy mô khác nhau. Điều này là bình thường, vì các vấn đề khác nhau liên quan đến các nước khác nhau, và thế giới chúng ta là một thế giới của quyền lực không bình đẳng”; “Chúng ta sẽ thành công nếu chúng ta có thể cân bằng tính hợp pháp, cái có được do có sự tham gia toàn cầu trong các tiến trình ra quyết định, với tính hiệu lực, cái có được khi chúng ta uỷ nhiệm việc đó cho một số ít người chơi chủ chốt.”¹²

Nhưng dù sao, theo Eichengreen, chính G20 cũng vẫn bị “thâm hụt về tính hợp pháp”, bởi vì, đâu có ai “tấn phong” 20 nước này làm đại diện của thế giới, phát ngôn cho 173 nước khác? Tại sao có quá nhiều nước châu Âu và có quá ít nước châu Phi trong G20? Hơn nữa, Mỹ và châu Âu liên hệ, trao đổi với nhau thường xuyên, cố gắng nhất trí với nhau về các nguyên tắc và các đề xuất chung về chương trình nghị sự, từ đó, sức mạnh thương lượng của họ được nhân lên. Trong khi đó, các nước đang phát triển, thậm chí trong nội bộ các nền kinh tế mới nổi, không làm được như thế. Chính vì vậy, các nước phát triển vẫn nắm quyền dẫn dắt G20. Đây là một thực tế không dễ thay đổi, nên trước mắt, Eichengreen đề xuất một giải pháp khả thi: thiết kế cơ cấu hội viên G20 giống như của Ban Giám đốc IMF: các nước lớn có ghế riêng, các nước nhỏ hơn lập thành các nhóm nước (các khu vực bầu cử); trong một số khu vực bầu cử, các nước thành viên luân phiên nắm giữ ghế ở Ban Giám đốc IMF. Như thế, nước nào cũng được đại diện.¹³

Về phía IMF, vai trò của Ban Giám đốc cần được tăng cường. Ban Giám đốc cần chịu trách nhiệm chuẩn bị cho các cuộc họp IMFC. Một nguyên tắc của quản trị toàn cầu là *nguyên tắc hỗ trợ*, nghĩa là trong sự phân công, công việc sẽ được giải quyết ở cấp có thể giải quyết công việc đó một cách thích hợp nhất. Trong trường hợp IMF, vì nếu đẩy nhiều vấn đề ra khỏi Ban Giám đốc IMF và giao cho các cơ quan định chương trình nghị sự khác như G20 giải quyết, thì vừa không hữu hiệu vừa gây hại tiềm tàng cho thực tiễn quản trị. Kinh nghiệm cho thấy, đã có nhiều sáng kiến được G7/8 đề xuất, song khi IMF triển khai thực thi thì không thể thực hiện được như dự kiến, do nhiều nhân tố, như các cam kết chính trị của G7/8 chưa phản ánh được các quan điểm khác nhau của các nước rất đa dạng, mới nặng về các mục tiêu mong muốn và các nguyên tắc chung mà chưa đi sâu về thiết kế tiến trình thực hiện...¹⁴

¹² Ban Ki-moon (2008): *New Multilateralism' needed to set World on Path Towards Sustainable Development, Greater Stability, More Effective Decision-Making*, Remarks to the UNDP event on “A Time of Crisis and Opportunity: Responding with Renewed Multilateralism”, in Doha, Qatar, 29 November.

¹³ Barry Eichengreen (2009): *South Korea's G-20 Challenge*, Project Syndicate, November 23. <http://www.project-syndicate.org/commentary/eichengreen12>.

¹⁴ Boorman, J. (2008): *tlđđ*.

5. Kết luận

Bối cảnh mới hiện nay đòi hỏi định vị lại IMF trong hệ thống kinh tế và tài chính toàn cầu, trong đó IMF có vai trò quan trọng. Muốn làm được điều đó, IMF cần có sứ mệnh rõ ràng, được các thành viên ủng hộ mạnh mẽ - việc này được quyết định bởi nhiều nhân tố, nhưng *quan trọng nhất là những nhân tố liên quan đến quản trị của IMF*.

Các vấn đề quản trị IMF cần được xử lý không chỉ về quyền bỏ phiếu của các nước thành viên (quyết định bởi phiếu bầu cơ bản và hạn ngạch), mà cả về các nhân tố khác quyết định sự đại diện hữu hiệu của các nước thành viên trong IMF, như quy mô và cấu tạo của Ban Giám đốc, các cách thức thông qua các quyết định, sự phối hợp giữa các tổ chức định chương trình nghị sự khác nhau bên ngoài, nhất là G20 với các cơ quan quản trị của IMF... *Các nội dung cải cách cần thiết có quan hệ chặt chẽ với nhau, cần được tiến hành trong một chiến lược gắn kết, và đó là một nhiệm vụ phức tạp, nhất là khi nó đòi hỏi phải có được sự đồng thuận rộng rãi giữa các thành viên IMF về chiến lược đó*.

IMF đã trở thành vấn đề thời sự từ khá lâu trên thế giới và các thành viên của IMF dễ dàng nhất trí với nhau về sự cần thiết phải cải tổ IMF để ngăn chặn sự giảm sút vai trò và ảnh hưởng của nó. Nhưng cải cách như thế nào lại là chủ đề gây bất đồng quan điểm vì thực chất đằng sau cuộc cải cách IMF còn là cuộc tranh giành quyền lực và ảnh hưởng giữa các nước, nhóm nước trong IMF.

(Bài đã được công bố
trên tạp chí *Những vấn đề kinh tế và chính trị thế giới*, số 12/2009.)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Boorman, J. (2008): *Reform of the Global Financial System and the Role of the International Monetary Fund*, Emerging Markets Forum.
- Brookings (2009): *IMF Governance Reform: A Discussion on the Recommendations of the Committee*, by Kemal Dervis, Trevor Manuel, George Soros, Eswar Prasad, and Jose Ocampo.
- Camdessus, M. (2000): *An Agenda for the IMF at the start of the 21st Century*, Remarks at the Council on Foreign Relations, New York.
- Barry Eichengreen (2009): *South Korea's G-20 Challenge*, Project Syndicate, November 23. <http://www.project-syndicate.org/commentary/eichengreen12>
- G-20 (2009): *Final Report of G-20 Working Group 3: Reform of the IMF*, London, March 4, http://www.g20.org/Documents/g20_wg3_010409.pdf.
- IEO (2008): *Governance of the IMF: An Evaluation*, Washington, D.C. (http://www.imo-imf.org/eval/complete/eval_05212008.html).
- IMF (2006): *IMF Board of Governors Approves Quota and Related Governance Reforms*, Press Release No 06/205, September 18.
- IMF (2008): *IMF Board of Governors Adopts Quota and Voice Reforms by Large Margin*, Press Release No. 08/93, April 29.
- Edwin M. Truman (2006): *A Strategy for IMF Reform, Policy Analyses in International Economics* 77, IIE, February, 124 pp.
- Edwin M. Truman (2009): *Governance of the Bretton Woods Sisters: Making Progress on the Agenda*, Peterson Institute for International Economics, March 4.
- Woods, N. (2008): *From Intervention to Cooperation: Reforming the IMF and World Bank, Progressive Governance* (London).